

Utlåtande angående utkast till Statsrådets förordning samt promemoria för naturskyddsområdet på statlig mark i Kvarken

Referens: VN/10958/2020

Mottagare: Miljöministeriet; kirjaamo.ym@gov.fi.

Allmänt

Vi undertecknade föreningar tackar för möjligheten att ge utlåtande angående utkastet till förordning samt den medföljande promemorian (daterad 25.3.2025). Den inledande delen sammanfattar på ett koncist och korrekt sätt bakgrunden till inrättande av naturskyddsområdet samt naturen och naturvärdena i de olika delområdena i Kvarken. Området inrättas enligt Naturskyddslagen § 46 som ett annat statligt naturskyddsområde. Vi kommenterar i mån av möjlighet enligt upplägget i promemorian.

Byggnader, konstruktioner samt samhällstekniska strukturer och anläggningar

I området får man enligt promemorian uppföra byggnader i enlighet med en plan med rättsverkningar på områden som märkts ut som fiskebyar samt på andra byggplatser. I detta sammanhang borde man även beakta att gällande planer kan revideras, vilket är fallet i många kommuner i området (Korsholm, Malax) samt att även helt nya planer är aktuella (Vasa). Det är således viktigt att planerna inte inverkar negativt på naturskyddet. Detta kunde göras genom att definiera vilka planer som gäller samt deras datering.

Det förblir oklart hur man skall agera om en befintlig byggplats finns invid en flada som håller på att avsnöras till ett glo. Vilka är de kulturhistoriskt viktiga platser, som nämnts på samarbetsgruppens möten? Varför skall man muddra för att nå sådana - och dessutom dumpa massorna "kostnadseffektivt"? Vår bedömning är att ett flertal muddringar kan ha sådana miljöeffekter, att de skulle förutsätta tillstånd av Forststyrelsen och till och med ett vattenhushållningstillstånd enligt Vattenlagen. Muddringar bör behandlas mer strikt inom naturskyddsområden.

Vägar och farleder

Muddringar skall koncentreras till officiella vedertagna farleder. Anläggande av nya farleder samt flyttande av bastubyggnader närmare stranden m.m. torde i detta skede vara onödigt, eftersom vi inte ens vet om den nuvarande nettolandhöjningen kommer att fortsätta. De två stora projekt som nämns i promemorian är aningen förhastade (gäller anläggande av djupfarled till Södra Vallgrund samt en väg från Sävmarvägen till en planerad ny hamn vid Långbådaudden i Korsnäs). Vägen mellan Björkö och byn Vistan kan vi inte godkänna på grund av dess negativa inverkan på landskapet och naturen inom Natura 2000-området. Det faktum att ett indirekt stöd för den nämns i förordningen kan i kommande processer leda till omfattande negativa konsekvenser för områdets naturvärden. Vi kan likaså inte omfatta planerna på en fast förbindelse över Kvarken, eftersom den skulle en oerhört negativ effekt på världsarvet och Kvarkens naturskyddsområde.

Geologi

I promemorian sägs att enligt 52 § 5 mom med Forststyrelsens tillstånd får också malmer sökas. En förutsättning för beviljande av tillstånd är att verksamheten inte äventyrar syftet med inrättandet av området och inte orsakar mer än ringa olägenhet för de arter eller naturtyper, vattenhushållning och landskapet som ligger till grund för skyddet, om olägenheten inte kan avhjälpas genom tillståndsvillkoren. Detta och en eventuell påföljande gruvverksamhet är ett stort hot mot hela skyddsområdet! Det går inte att kompensera detta område med nya Natura 2000-områden, eftersom det är världsunikt.

Bevarande av den biologiska mångfalden

Som första syfte med naturvårdslagen listas tryggheten av den biologiska mångfalden. Naturvårdslagen betonar också försiktighetsprincipen i en helt egen paragraf (7 §): Vid beslutsfattande enligt denna lag eller en förordning som utfärdats med stöd av den ska uppmärksamhet fästas vid risken för betydande minskning eller förlust av den biologiska mångfalden, även om det inte finns säkerställd vetenskaplig kunskap om detta.

Angående genomförandet av nätverket Natura 2000 ska myndigheterna, när de inrättar naturskyddsområden eller beslutar om andra åtgärder enligt denna lag, vidta sådana åtgärder som uppfyller *ekologiska* krav i fråga om och som syftar till att *bevara, öka eller förbättra de naturtyper och arter som utgör grund för skydd* av områden inom nätverket Natura 2000. Ingen signifikant/betydande påverkan på någon naturtyp eller skyddsvärd art får förekomma inom Natura 2000, och påverkan är signifikant även om den påverkar en enskild förekomst tillstånd negativt, eftersom det i så fall alltid påverkar bevarandestatus (som utgör summan av de enskilda förekomsternas tillstånd).

En brist i förordningen och promemorian är att man inte definierar huruvida tagande av brännved är tillåtet och på vilka villkor detta kan ske. Tagande av brännved kan minska på förekomsten av död ved i naturskyddsområdet

Fridlysningsbestämmelser

Gällande fridlysningsbestämmelserna på andra statliga naturskyddsområden ska tillämpas 49 § 1 mom. 5 punkten i naturvårdslagen om förbudet att döda, fånga och ofreda ryggradsdjur och ryggradslösa djur. Genom förordningen om inrättande får det dock föreskrivas att jakt är tillåten inom andra statliga naturskyddsområden, om jakten inte äventyrar syftet med inrättandet av området eller inverkar skadligt på annan användning av området. Bestämmelserna kan vara begränsade till en viss tid eller ett visst område eller gälla en viss viltart.

Jaktlagen listar vilka arter som räknas som vilt. Till dessa hör t.ex. inte korp, kråka, gråtrut och havstrut. Dödandet av dessa är per jaktlagens definition inte jakt. Likaså hör mink och mårdhund inte heller längre till viltarterna och omfattas inte av jaktlagen. Enligt naturvårdslagen skall dock vid inrättande av andra statliga naturskyddsområden även tillämpas 50 § om undantag för jakt och dödande av djur. Där listas tillåtelsen att driva älg och vitsvanshjort, att avliva sårade djur samt omhänderta vilt som dött i området i en situation som sammanhänger med jakt utanför området, samt att det är tillåtet att fånga och döda de främmande arterna mink och mårdhund.

Entydigt är att grundidén med inrättandet av andra statliga naturskyddsområden är att jakt och annat dödande av djur ska vara förbjudet. Endast i undantagsfall och med utförliga motiveringar kan jakt och dödandet av djur tillåtas (frånsett det som omnämnts i stycket ovan) redan vid inrättandet av skyddsområdet. Även här är det entydigt att försiktighetsprincipen bör tillämpas, dvs endast förutsatt att det är entydigt bevisat att jakten inte äventyrar syftet med inrättandet av området eller inverkar skadligt på annan användning av området.

I fråga om de arter som infogades i listan över jaktbara arter kan vi acceptera att skogsmård, hermelin och räv infogades eftersom de kan påverka andra skyddsvärda arter negativt. Likaså är fångst och dödande av mink och mårdhund helt acceptabelt. Likaså kan vi acceptera att älg, rådjur och vitsvanshjort infogas pga deras potentiellt negativa effekter på skogsnaturen. En del forskare (Terhi Rytteri, SYKE) kan överväga att klassa vitsvanshjorten som en skadlig invasiv art. Säljakt (gråsäl, östersjövikare) upplever vi delvis som problematisk, eftersom bägge arterna ingår i områdets skyddsmotiveringar och vikaren klassas som utrotningshotad. Däremot har vi svårt att förstå varför arter som skogshare, fälthare och grävling och fasan skall få jagas. I fråga om övriga fågelarter hänvisar vi till kommentarer här nedan.

För övrigt fångande, dödande eller ofredande av djur *förutsätts tillståndskrävande undantag från fridlysningsbestämmelserna* enligt 51 §. Här listas 1) för forskning eller andra vetenskapliga ändamål eller för undervisning att fånga eller döda djur, 2) att decimera antalet individer av djurarter om de blivit för talrika eller annars skadliga; 3) avlägsna sådana individer av viltarter som orsakar ett uppenbart hot mot människors säkerhet eller risk för betydande ekonomisk skada på egendom. Dessa punkter om undantag omfattar t.ex. avlägsnandet av problemvargar, kråk- och gråtrutproblematik, liksom all forskningsverksamhet inklusive ringmärkning som inte omfattas av allemansrätten. Där det verkligen behövs kan djurarter som blivit för talrika således åtgärdas med undantagslov (dessa behöver inte listas på förhand), oavsett under vilken lagstiftning de finns. Undantagen förutsätter att syftet med inrättandet av naturskyddsområdet inte äventyras. Endast på detta sätt kan förvaltaren och den ansvariga myndigheten övervaka vad som sker inom naturskyddsområdet.

Kvarkens skärgård är ett Naturaområde och ett IBA-område

Vi bör framför allt komma ihåg att större delen av det nu aktuella området omfattas av ett Natura-område baserat på fågeldirektivet (SPA, special protection area, särskilt bevarandeområde/skyddsområde). Betydelsen som ett viktigt fågelområde på internationell nivå framgår också av IBA-statusen (internationellt viktigt fågelområde).

Enligt ett färskt EU-domslut (12.9.2024) gäller skyddet av fåglar inom ett SPA område inte enbart arter som listas i fågeldirektivets bilaga 1 eller nationellt hotade arter, utan även alla flyttfåglar som inte anges i bilagan men som är regelbundet förekommande.

(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CJ0066>)

Det särskilda skyddet gäller alltså de mest hotade arterna respektive de arter som utgör ett gemensamt arv för Europeiska unionen. Finland har redan klassificerat och utsett Kvarkens skärgårds Natura-område till ett särskilt skyddsområde (SPA). Därav förpliktar fågeldirektivet staten Finland att ge området ett rättsligt skydd som främst är ägnat att säkerställa överlevnad och fortplantning för arter som finns i bilaga 1 till direktivet, samt störningsfria häcknings-, ruggnings-

och övervintringsområden för alla regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i denna bilaga. Därtill måste medlemsstaterna vidta särskilda åtgärder för bevarande av livsmiljön. Dessa kan inte begränsas till att förebygga skador och störningar (t.ex. genom landstigningsförbud och andra förbudszoner) av människan, utan de måste också omfatta positiva åtgärder för att bevara eller förbättra områdets tillstånd.

Utgångspunkten skall vara en hållbar ekologisk förvaltning

Utgångspunkten för en hållbar förvaltning på ett Natura-område är att den skall följa ekologiska principer. Detta förutsätter att man först sätter "röda linjer" för de ekologiska kraven och behoven, och inte rör dem när man ser över ekonomiska och sociala aspekter. Art- och habitatdirektivet (och fågeldirektivet) kräver att alla direktivarters livsmiljöförekomster och alla enskilda naturtypsförekomster i ett Natura 2000-området ska uppnå gott tillstånd.

Detta står inte direkt i direktivtexten, utan utgör rättspraxis (dvs. direktivtexten prejudicerande uttolkad av ECJ). Även motverkan/åtgärder mot all signifikant negativ påverkan på de enskilda förekomsterna inom Natura 2000-område måste ingå i områdets förvaltningsplan. I det nya domslutet framgår alltså tydligt att det här i princip gäller alla fåglar (i ett SPA-område), inte enbart arter i bilaga ett eller de listade på Natura-blanketten. En förordning för ett Natura 2000-område som INTE ser till att juridiskt ombesörja detta är ett brott mot EU-lagstiftningen, och art- och habitatdirektivet innehåller inga som helst undantag från de här kraven med hänvisning till "ekonomiska" och/eller "sociala" faktorer.

Det går inte att motivera införandet/tillåtande av en direkt störning, t.ex. jakt, (jakten är inte enbart direkt skadlig för individerna som skall skyddas på området, utan den är också en direkt störning/försämring av livsmiljön för många arter) med att samma personer som utför jakten utför en annan aktivitet som förbättrar livsmiljön för samma eller andra arter. Här måste andra morötter sättas in. Medlemsstaterna är skyldiga att både skydda arterna och att vidta åtgärder för att förbättra livsmiljön för dessa (t.ex. att bekämpa invasiva arter som mink och mårddhund). Kopplingen mellan övrig jakt och bekämpande av invasiva arter eller andra arter som bedöms som skadliga bör således inte finnas eller användas som motivering för åtgärder inom ett SPA-område.

Nuvarande lag och dess principer och metoder för inrättande av naturskyddsområden ger i det stora hela alla de förutsättningar som behövs för att uppnå målet med skyddet av det särskilda bevarandeområdet (SPA) samt att med välmotiverade undantag hantera olika situationer där arter eller enskilda djurindivider blivit problematiska. Det är vid dessa undantag en "samförvaltning" behövs, där olika parter sätter sig ner och tillsammans och med möjligast bred kunskapsbas bedömer med vilka åtgärder man på mest ändamålsenliga sätt kan uppnå sina målsättningar med minimal inverkan på de skyddsvärden som står till grund för inrättandet av naturskyddsområdet. Jakt på arterna som skall skyddas på området kan inte omfattas av dessa undantag.

Utsatta sjöfågelbestånd i Kvarken

Inom hela Kvarken finns i princip ett enda större område där flyttande sjöfåglar har laglig rätt att rasta och födosöka ostört, nämligen Valsörarna-Björkögrundens naturskyddsområde, i Korsholms ytterskärgård. Dess anor sträcker sig längre tillbaka i tiden än dagens naturskyddsprogram och

Natura 2000-nätverk. Inom i stort sett alla övriga privatägda inklusive stora samfälliga naturskyddsområden i Kvarken (total areal över 50.000 ha) är jakt antingen helt tillåten eller så riktas fågeljaktbegränsningen till ett mindre område (Vassorfjärden och Petalax åmynning) eller endast vissa dagar (Södra Stadsfjärden). Därtill finns naturligtvis stora arealer som inte omfattas av naturskydd och där inga jaktbegränsningar förekommer. Dessa områden bör mer än väl kunna trygga förutsättningarna för fortsatt jaktkultur i Kvarken. Det är dock svårt att se hur Finlands förpliktelser om att strikt skydda våra SPA-områden överensstämmer med den fria jakten och andra tillåtande bestämmelser på de flesta privatägda naturskyddsområdena inom Kvarkens skärgårds Natura-område. Myndigheterna har heller inte gjort någon utvärdering om huruvida målsättningen med skyddet av Kvarkens Natura 2000-område har uppfyllts på de privatägda områdena.

Till målsättningarna med inrättandet av det statliga naturskyddsområdet i Kvarken hör inte att trygga förutsättningen för jakt på själva naturskyddsområdet, till skillnad från hur naturvårdslagen vill värna samekultur eller trygga jakt för invånarna i jaktlagens 8 §:s kommuner. Att peka ut enstaka från jakt skyddade rastningsområden (oavsett om det är i tid eller rum) både försvagar förordningens skyddsverkan och är emot förpliktigandena enligt fågeldirektivet. Däremot kommer jaktbegränsningarna inom naturskyddsområdet utan tvekan att ha en positiv inverkan på förutsättningarna för fortsatt jakt utanför statens natur-skyddsområde.

Gällande gråsäl och östersjövikare presenteras i promemorian konkreta fångsuppgifter som åskådliggör effekterna på bestånden. I fråga om var exakt jakten bedrivs finns en viss oklarhet i promemorian. Inledningsvis nämnd att säljakt bedrivs från isen eller små grynnor, som inte är fågelskär. Senare nämns dock möjlighet till landstigning på fågelskär i samband med säljakt som en åtgärd som borde beaktas i fråga om fågelskär.

I fråga om sjöfågeljakten i det planerade skyddsområdet har det inte under processens gång inte ens presenterats data om jaktbyte och de viktigaste jaktområdena. Detta gör det svårt att bedöma effekten på bestånden och därför borde försiktighetsprincipen gälla särskilt då området är mycket stort och därmed svårt att övervaka. Ett flertal sjöfågelarter ströks på sakliga grunder från förteckningen på jaktbara arter.

Utgående från EU-domstolens förhandsbeslut (se ovan) borde inte heller de arter som nämns, gräsand, kricka, knipa, grågås och kanadagås få jagas. Här bör vi notera att knipan är synnerligen rikligt förekommande i området (5 000-10 000 individer enligt våra beräkningar) och jakt på knipa kan därför störa andra sjöfåglar på stora områden. Kanadagåsen är en introducerad art men den torde inte nämnas bland de arter som nämns som viktiga jaktbyten i området. Den har inte trängts undan andra gåsararter varken på Valsörarna eller i Nykarleby-Larsmo. I de sistnämnda områdena har grågås och vitkindad gås varit mer effektiva i att överta fågelskären. Jakt på kanadagås skulle kunna orsaka störningar på övriga arter. Det hade rent förvaltningsmässigt varit avsevärt mer effektivt att definiera några små områden där man får jag de sjöfågelarter som nämns. En förutsättning är att de inte är belägna inom viktiga rastplatser (t.ex Norrskärsarkipelagen - se bilaga 1 till vårt utlåtande).

Viktigt med landstigningsförbud och rastplatser

Vi anser att landstigningsförbud på fågelskär och rörelse- och jaktförbud på rastplatser för sjöfågel borde ingå i själva förordningen. I fråga om dessa hänvisar vi till biaga 1 till vårt utlåtande. Med tanke på den pågående klimatuppvärmmingen borde rastplatserna skyddas 1.8–31.12. En viktig faktor i detta sammanhang är att man skall kunna anvisa områden där sjöfågelkullar skall kunna vistas utan mänsklig störning.

I själva fredningsbeslutet för det privata skyddsområdet Bergö skärgård finns områden med landstigningsförbud inskrivna. Andra förordningar som vi bekantat oss med (t.ex. Statsrådets förordning om naturskyddsområden i landskapet Nyland från 2021) innehåller begränsningar i rätten att färdas. Där finns förbud mot färd och landstigning på vissa exakt definierade områden, som finns utmärkta på kartbilagor till förordningen.

Det verkar ologiskt att begränsa jakt genom rörelsebegränsningar i ordningsstadgan. Det skulle vara tydligast att ha dessa begränsningar i kapitlet i förordningen som behandlar jakt (fredningsbestämmelserna). Här bifogas en länk till förordningen om naturskyddsområden i landskapet Nyland:

<https://www.finlex.fi/sv/lagstiftning/2021/332?language=swe&highlightId=30960&highlightParams=%7B%22type%22%3A%22BASIC%22%2C%22search%22%3A%22f%C3%B6rordning+naturskyddsomr%C3%A5de%22%7D>

I naturvårdslagens 56 § (Begränsningar i rätten att färdas) står det också att "En bestämmelse som förbjuder eller begränsar rätten att färdas, slå läger, stiga i land eller att ha båt, fartyg eller annat fordon i en nationalpark eller ett annat statligt naturskyddsområde *får tas in i författningen om inrättandet av området eller i en ordningsstadga som avses i 58 §.*"

Det finns alltså två möjligheter: att behandla rörelsebegränsningar i förordningen eller i en ordningsstadga. Eftersom det inte finns något juridiskt tvång att göra en ordningsstadga för andra statliga naturskyddsområden (se 58 §) tycker vi det vore säkrare att behandla rörelseförbud i förordningen. På det sättet skulle man se till att fågelskyddet på området är i enlighet med fågeldirektivet.

Sammanfattning

Nu står Miljöministeriet och i sista hand statsrådet inför en ansvarsfull uppgift att skydda de statsägda delarna av ett av Finlands viktigaste kust-SPA-områden i enlighet med fågel- och habitatdirektivet. I detta område bör det inte finnas några markägarintressen och de innefattar därtill de allra viktigaste hotspot-områdena (t.ex. Norrskärsarkipelagen på 1500 ha) inom Natura-området.

Vi önskar att det görs ett så välunderbyggt och kompetent skyddsförslag för den statsägda delen av Natura-området att skyddsstatusen för hela Naturaområdet höjs till en acceptabel nivå.

En grundförutsättning är dock att skyddet av sjöfåglar på SPA-området ordnas i enlighet med EU's direktiv och det tidigare nämnda förhandsbeslutet från EU (12.9.2024)

Vi befarar att stödet för landstigningsförbud och rastplatser för sjöfåglar i samband med uppgörande av en nyttjande- och vårdplan inte är större än det som noterats inom samarbetsgruppen vintern 2024–2025. Ett specifikt problem är att vi upplever att Forststyrelsen sitter på två stolar – man skall gynna sjöfågelbestånden men samtidigt även få in arrende för sjöfågeljakt samt ordna jakten på mink och mårhund på ett möjligast kostnadseffektivt sätt genom samarbete med jaktföreningar. För att

Forststyrelsen skall agera enligt fågeldirektivet förutsätts att man rättar till de hyresavtal gällande sjöfågeljakt, som Forststyrelsens Erä-verksamhetsområde prånglat ut och som är emot fågeldirektivet. En förutsättning för detta är att Forststyrelsens Naturtjänster tar sitt ansvar för fågelskyddet och finner ett mer acceptabelt sätt att samarbeta med de lokala jägarna än att tillåta jakt i unika naturskyddsområden.

Vi bedömer att den delegation som enligt förslaget skulle tillsättas i många fall kunde ha en positiv inverkan på områdets naturskydd. Det är viktigt att delegationen tilldelas de budgetmedel som föreslås.

Dokumentet omfattas av följande organisationer:

Vasa 30.6. 2025

Solveig Pått, medlem i samarbetsgruppen, Torgny Backman, vice ordförande
Ostrobothnia Australis r.f

Birthe Weijola, vice ordförande och Lasse Villanen, sekreterare
Vasa Miljöförening r.f.

Tomas Klemets
Oravaisnejdens Natur r.f.

Bilaga 1. Fågel och naturskyddsföreningarnas skrivelse till samarbetsgruppen för Kvarkens
naturskyddsförordning 8.3.2025 angående fågelskydd